

Alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutukset

Esa Österberg

Tarkoitukseni on pohtia alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia alkoholin kulutukseen sekä alustavasti vastata kysymykseen, millaisia tehokkaita alkoholipoliittisia toimia olisi käytettävissä, jos Euroopan integraatio vaikeutaisi tai peräti estäisi kansallisiin päätöksiin perustuvan alkoholijuomien verotuksen tai rajoitaisi kansallista toimintavapautta alkoholijuomien saatavuuden säätelyssä.

Lähtökohtani on, että minkä tahansa tavarankulutustaso määräytyy kuluttajien tarpeista ja kuluttajien käytettävissä olevista tuloista, kyseisen tavarankulutuksen hinnasta sekä kaikkien muiden tavaroiden hinnoista ja joukosta muita tekijöitä, joita voidaan kutsua tavarankulutuksen fyysiseksi saatavuudeksi. On toki totta, että hintojen ja tulojen muutokset eivät vaikuta lisäävästi sellaisten tavaroiden menekkiin, joiden kulutus on jo saavuttanut kylläntymispisteen eli joita ihmiset jo kuluttavat siinä määrin, että niiden tarve on täysin tyydytetty. Alkoholijuomat eivät kuitenkaan ole Pohjoismaissa sellaisia tuotteita, joiden kulutus olisi saavuttanut kylläntymispisteen. Tätä väitettä voidaan perustella toisaalta sillä, että monissa maissa alkoholijuomia käytetään tätä nykyä selvästi enemmän kuin Pohjoismaissa, ja toisaalta sillä, että Pohjoismaiden asukkaat joutuvat viime vuosisadalla selvästi nykyistä enemmän.

En aio erityisemmin tarkastella erilaisten alkoholipoliittisten muutosten todennäköisyyttä enkä myöskään sitä, minkälaisen prosessin kautta mahdolliset muutokset toteutuvat. Silti on paikallaan jälleen kerran todeta, että Euroopan yhteisöt ja sen kehitys vaikuttavat Pohjoismaihin monin tavoin. Ensiksi EY voi neuvotteluissa vaa-

tia Pohjoismaita muuttamaan alkoholipoliittikaansa, tai EY:n jäsenmaat ja niiden elinkeinoelämä voivat tavalla tai toisella painostaa Pohjoismaita muuttamaan alkoholipoliittikaansa. Toiseksi Pohjoismaat voivat täysin vapaaehtoisesti mukautua EY:n olosuhteisiin alkoholipoliittikan alueella, ja jotkut piirit voivat Pohjoismaissa käyttää kuviteltuja EY:n vaatimuksia argumentteina pyrkiessään toteuttamaan omia päämääriään.

Erityisesti viimeksi mainittu näkökulma on hyvä pitää mielessä, kun keskustellaan EY:n vaikutuksesta tulevaisuuden alkoholipoliittikaan. Pohjoismaisen päihdetutkimuslautakunnan julkaiseman teoksen "EG, alkohol och Norden" johdannossa Christoffer Tigerstedt muistuttaa, että Euroopan integraation suurimmat kannattajat ovat Euroopan monikansalliset yhtiöt (Tigerstedt 1990). Samalla tavalla on hyvä pitää mielessä, että "välttämätön" Euroopan integraatio on asia, johon eräät markkinataloudellisesti suuntautuneet piirit pyrkivät täysin riippumatta siitä, haluaako EY Pohjoismaat harmonisoinnin piiriin vai ei. Toinen seikka, joka on syytä pitää mielessä tulevaisuutta pohdittaessa, on se, että paljon siitä, minkä usein sanotaan "vääjäämättä" tapahtuvan vuoden 1992 loppuun mennessä, on tälläkin hetkellä vasta suunnitelmien, valmistelujen, ehdotusten ja neuvottelujen tasolla. Köyden veto ei ole vielä ohi, sitä käydään pariaikaa.

Integraation mahdolliset alkoholipoliittiset vaikutukset

Alkoholijuomien valmisteverot ovat selvästi korkeammat Pohjoismaissa kuin EY:n jäsenmaissa. Se merkitsee sitä, että alkoholiverotuksen mahdollinen harmonisointi EY:n piirissä sekä EY:n ja Pohjoismaiden lähentyminen voivat johtaa huomattavaan alkoholiverotuksen lieven-

Esitelmä Sverige, EG och alkoholpolitiken -seminaarissa Tukholmassa 12.9.1990.

tymiseen Pohjoismaissa. Jos EY:n komission ehdotus yhtenäisestä alkoholiverotuksesta vuodelta 1987 olisi toteutunut, olisi esimerkiksi Tanska, jonka alkoholiverotus on Pohjoismaiden lievin, joutunut alentamaan alkoholiverotustaan huomattavasti vuonna 1992. Myös EY:n komission vuonna 1989 tekemä ehdotus alkoholiverotuksen lähentämisestä tähtää alkoholiverotuksen yhtenäistämiseen, joskin aikajänne tavoitteen saavuttamisessa on huomattavasti pitempi. Tämä ehdotus tukeutuu markkinavoimien hyväksikäyttöön ja on joustava siinä mielessä, että ehdotuksessa verotuksen harmonisoinnin suorittaa pikemminkin inflaatio kuin hallitus. Jos nimittäin oletetaan, että inflaatio etenisi EY:n jäsenmaissa noin 5 prosentin vuosivauhtia ja että EY nostaisi nimellisiä alkoholijuomien valmisteveroja joka toinen vuosi 10 prosenttia ja että Tanska omasta puolestaan ei laskisi alkoholiverotustaan nimellisesti, yhtyisivät EY:n komission tavoitteeksi ehdottamat alkoholijuomien valmisteverot ja Tanskan alkoholijuomien valmisteverot väkevien alkoholijuomien osalta vuonna 2013, oluen osalta vuonna 2023 ja viinin osalta vuonna 2039 (ks. tarkemmin Österberg 1990a). Vuoden 1987 ja 1989 ehdotusten pääasiallinen ero on siis aikajänteessä, ei verotuksen tavoitetasossa. Vuoden 1989 ehdotuksessa tavoitteeksi asetettujen valmisteverojen taso on nimittäin vain 10 prosenttia korkeampi kuin vuoden 1987 ehdotuksessa mainittujen yhtenäisten pisteverojen taso. EY:n komissio perusteli korotusta kansanterveydellisten näkökohtien huomioon ottamisella. Yhtä hyvin voisi väittää, että kyseessä oli vain inflaation huomioon ottaminen¹.

Toinen Euroopan yhdentymiseen kytkeytyvä mahdollinen alkoholipoliittinen lievennys koskee

¹ Euroopan yhdentymisprosessin nopeita käännteitä kuvaava se, että vain viikko esitelmäni pitämisen jälkeen eli 19. syyskuuta EY:n komissio esitti täydennyksen ehdotukseensa alkoholijuomien valmisteverojen harmonisoinnista (COM [90] 432). Lyhykäisyydessään uusi ehdotus on seuraava: Alkoholijuomien valmisteverojen yhtenäistäminen ehdotetaan toteutettavaksi aiemmin esitetyn minimiharmonisoinnin periaatteen pohjalta (ks. COM [89] 527 Final). Aiemmasta poiketen nyt ehdotetaan täydellistä luopumista rajoilla tapahtuvasta kontrollista, jolloin matkailijat voivat tuoda maahan rajoittamattoman määrän tavaroita henkilökohtaiseen käyttöön (COM [90] 431).

Taulukko 1. Alkoholijuomien vähittäismyyntipisteiden lukumäärä Pohjoismaissa vuonna 1987

	yht.	keski- olutta	olutta	kaikkia alkoholi- juomia
Tanska	n. 17 000 ¹			
Suomi	7 227	7 000	—	227
Norja	5 276	3 183	1 993	100 ²
Ruotsi	12 830	12 497 ³	—	333 ⁴

¹ Kaikilla, joilla on elinkeinolupa, on oikeus myydä alkoholijuomia.

² Vain väkeviä juomia ja viinejä.

³ II veroluokan olut.

⁴ Näissä kahdessa vain viiniä ja olutta.

Lähde: Nordisk alkoholstatistik 1987.

Taulukko 2. Alkoholijuomien anniskelupisteiden lukumäärä Pohjoismaissa vuonna 1987

	yht.	keski- olutta	olutta	kaikkia alkoholi- juomia
Tanska	9 393			
Suomi	4 617	2 580	376	2 037
Norja	3 646	434 ¹	2 095	1 117
Ruotsi	10 873	5 037 ²	1 591 ³	4 245

¹ Näistä 42:ssa olutta.

² II veroluokan olut.

³ Näistä 73:ssa vain vahvaa olutta.

Lähde: Nordisk alkoholstatistik 1987.

jakeluverkostoa ja ennen muuta vähittäismyyntipisteiden lukumäärää, koska alkoholijuomien vähittäismyynti tapahtuu Pohjoismaissa — Tanskaa ja eräitä olutlajeja lukuun ottamatta — monopolien myymälöissä. Rajuin vaihtoehto olisi täydellinen luopuminen alkoholimonopolista, jolloin alkoholijuomia myytäisiin kuin mitä muita tahansa tavaroita elintarvikeliikkeissä ja kioskeissa eli niin kuin alkoholijuomia myydään tällä hetkellä Tanskassa. Taulukosta 1 saadaan jonkinlainen käsitys siitä, mitä tämä merkitsisi käytännössä.

Vaikka anniskeluravintoloiden lukumäärä onkin tätä nykyä melko suuri suhteessa monopo-

Taulukko 3. Alkoholijuomien ostoon oikeuttavat ikärajat eräissä maissa

	anniskelu		vähittäismyynti	
	olut ja viini	väkevät	olut ja viini	väkevät
Ruotsi	18	18	20	20
Norja	18	20	18	20
Suomi	18	18	18	20
Tanska	18	18	—	—
Saksan liittotasavalta	16	18	16	18
Ranska	16	18	16	18
Italia	16	16	16	16
Hollanti	—	—	16	18
Belgia	—	—	—	—
Portugali	—	—	—	—

Lähde: Sparrow & al. 1989.

lien myymälöihin, tulisi niidenkin määrä mitä ilmeisimmin lisääntymään huomattavasti, jos alkoholijuomien anniskelu tapahtuisi täysin vapaasti tai huomattavasti vapaammin kuin nykyään (taulukko 2).

Yksi mahdollinen Euroopan yhdentymiseen liittyvä lievennys voisi koskea rajakontrollia. Jos Jos rajoilla tapahtuvista tarkastuksista luovutettiin kokonaan tai jos säännöksiä matkustajien oikeudesta tuoda erilaisia tavaroita lievennettäisiin huomattavasti, voisi alkoholijuomien saatavuus lisääntyä huomattavasti erityisesti rajaseuduilla.

Edellä mainittujen mahdollisten lievennyksien ohella on monia muitakin alkoholipoliittisia lievennyksiä, joita voitaisiin toteuttaa, jos EY:tä pidettäisiin esikuvana. Esimerkiksi ikärajat ovat selvästi korkeammat Pohjoismaissa kuin EY:n jäsenmaissa, mikä voidaan todeta taulukosta 3. Toisena esimerkkinä voidaan mainita alkoholijuomien mainonta, joka on Pohjoismaissa joko kiellettyä tai tiukemmin säädeltyä kuin EY:n jäsenmaissa (Sparrow & al. 1989). Suhteessa EY:n jäsenmaihin on Pohjoismaissa — Tanskaa lukuun ottamatta — tiukemmat alkoholijuomien myyntiä koskevat aikarajat, pienempi tuotevalikoima sekä tiukempi tuotannon ja jakelun valvonta. Myös tällaiset piirteet Pohjoismaiden alkoholikontrollissa ovat muutospaineen kohteena Euroopan yhdyntyessä.

Alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutukset

Pyrittäessä selvittämään alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia alkoholin kulutukseen törmätään moniin ongelmiin. Syventymättä niihin tarkemmin voidaan vain todeta, että tutkimuksen kannalta on helpointa arvioida sellaisia alkoholipoliittisia toimia, jotka vaikuttavat alkoholin kulutukseen välittömästi ja suhteellisen voimakkaasti (Österberg 1990b). Alkoholipoliittisesti olisi taas tärkeintä kyetä arvioimaan toimenpiteiden pitkän aikajänteen vaikutukset (Room 1990).

Kaikista vaikeuksista ja rajoituksista huolimatta otan seuraavassa esiin eräitä — ennen muuta — pohjoismaisia tutkimustuloksia, joiden avulla voidaan arvioida alkoholipoliittisten toimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia. Keskityn alkoholijuomien hintoihin ja jakelujärjestelmään, koska mahdolliset muutokset ovat näillä alueilla merkittävimmät.

Tavallisin tapa tutkia alkoholijuomien hintojen muutosten vaikutusta alkoholijuomien kulutukseen on turvautua ekonometriseen analyysiin. Eri maita ja eri aikakausia koskevat analyysit osoittavat, että alkoholijuomien reaalihintojen noustessa alkoholijuomien kulutus on vähentynyt ja alkoholijuomien reaalihintojen alentuessa alkoholijuomien kulutus on lisääntynyt (ks. esim. Bruun & al. 1975; Österberg 1975; Lau 1975; Ornstein 1980; Godfrey 1986). Tässä suhteessa alkoholijuomat näyttävät käyttäytyvän markkinoilla samoin kuin mitkä muut tahansa tavarat.

Vaikka monissa tutkimuksissa onkin osoitettu, että alkoholijuomien hintojen muutokset vaikuttavat alkoholijuomien kulutukseen, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jokin hinnanmuutos olisi vaikuttanut samalla tavalla kaikkien alkoholijuomien kulutukseen tai edes kaikkien samaan juomaryhmään kuuluvien juomalajien, esimerkiksi oluiden, kulutukseen. Päinvastoin eri maita ja eri ajanjaksoja koskevat tutkimukset ovat tuottaneet erilaisia tuloksia, mikä johtuu eri alueilla ja eri aikoina vallinneista erilaisista sosiaalisista, kulttuurisista ja taloudellisista olosuhteista (Bruun & al. 1975).

Taulukossa 4 on esitetty alkoholijuomien vähittäismyyntin hintajoustot Ruotsissa vuosina 1956—1968. Luvut osoittavat, että esimerkiksi

viinosten hintosten aleneminen 1 prosentilla joh-
taa viinosten kulutuksen 0,9 prosentin lisäykseen.
Suomea koskevat tulokset muistuttavat mones-
sa suhteessa Ruotsin tuloksia (taulukko 5). Tau-
lukossa 5 on esitetty myös Norjaa koskevat hin-
tajoustop vuosilta 1960—1974.

Ekonometristsä tutkimuksista saatuja tulok-
sia ei voida suoranaisesti käyttää suurten hinnan-
muutosten vaikutusten arviointiin. Olisi esimer-
kiksi epävarmaa käyttää taulukossa 5 ilmoitettu-
ja lukuja arvioitaessa alkoholijuomien hintojen
puoliintumisen vaikutusta alkoholijuomien ku-
lutukseen. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että
suuret hinnanmuutokset eivät vaikuttaisi kulu-
tukseen. Kysymys on ainostaan niiden suuruu-
den luotettavasta arvioinnista.

Toisaalta kirjallisuudesta löydetään myös
suurten hinnanmuutosten vaikutuksia koskevia
arvioita. Esimerkiksi Jukka Salomaa (1989) on
arvioinut, että alkoholin kulutus kohoaisi Suo-
messa 9,5—10,5 litraan puhdasta alkoholia asu-
kasta kohti, jos Suomi ottaisi käyttöön EY:n ko-
mission vuonna 1987 tekemässä ehdotuksessa
mainitut alkoholijuomien valmisteverot. Ison-
Britannian osalta on arvioitu, että EY:n komis-
sion vuonna 1989 ehdottamien pisteverojen hy-
väksyminen lisäisi alkoholin kulutusta 2 litralla
asukasta kohti (Alcohol taxation . . . , 1990).

Suurten hinnankorotusten vaikutukset ovat
tulleet esiin myös monissa yksittäistapauksissa.
Esimerkiksi Ruotsissa kyettiin katkaisemaan
Brattin järjestelmän purkamista seurannut alko-
holin kulutuksen kasvu ja kääntämään kulutus
laskuun voimakkaiden hinnankorotusten avul-
la. Esimerkiksi viinan reaalihintaa korotettiin yli
30 prosenttia vuosina 1957 ja 1958. Muun muas-
sa tämän seurauksena viinan kulutus väheni nel-
jänneksen vuosina 1956—1958 (Huitfeldt &
Jorner 1972).

Jakeluverkoston laajentumisen vaikutuksia
tarkasteltaessa on lähdeävä liikkeelle Pekka
Kuusen klassisesta tutkimuksesta vuodelta 1956.
Kuusi tutki paneeliaineistoilla ja verrokkiyhdy-
suntia käyttämällä, mitä vaikutuksia alkoholi-
myymälän avaamisella oli aikaisemmin kuivissa
kunnissa. Kokonaiskulutus kasvoi huomattavas-
ti, mutta laittomasti tuotetun alkoholin tai
korvikealkoholin osuus väheni selvästi. Myös
Norjassa on tehty vastaavanlaisia tutkimuksia
(Amundsen 1967 & 1973; Nordlund 1974).

Taulukko 4. Alkoholijuomien hinta- ja tulojoustop vähit-
täismyynnissä juomaryhmittäin vuosina 1956—1968

	hintajoustop	tulojoustop	muutos % / v
viinat	—0,9	0	—0,3
muut väkevät	—2,9	1,4	—
wäkevät viinit	—0,7	0,2	—
miedot viinit	—0,6	—	+ 7,3
vahva olut	—3,0	1,9	—
wäkevät ja viinit	—1,0	0,7	—

Lähde: Huitfeldt & Jorner 1972.

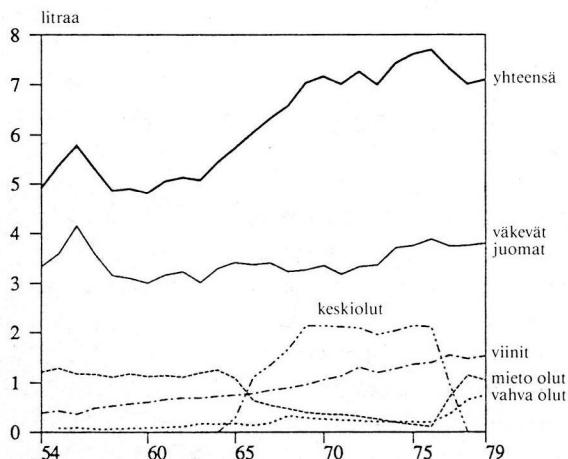
Taulukko 5. Alkoholijuomien hintajoustop vähittäismyynn-
nissä juomaryhmittäin Suomessa vuosina 1969—1986 ja
Norjassa vuosina 1960—1974

	Suomi	Norja
wäkevät juomat	—1,0	—1,2
wäkevät viinit	—1,5	—1,5
miedot viinit	—1,3	—1,5
olut	—0,6	

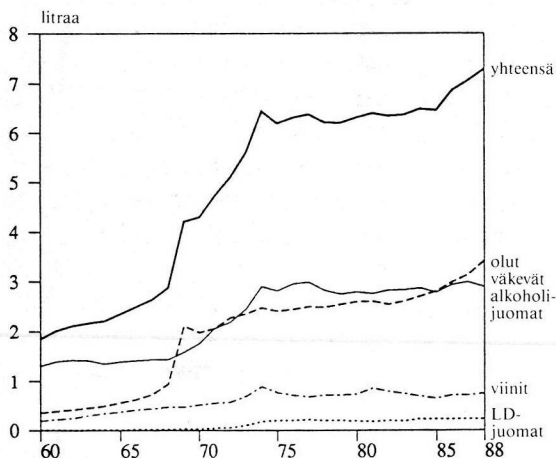
Lähteet: Salo 1990; Horverak 1979.

Maantieteellisesti kauemmaksi mutta lähem-
mäksi nykyhetkeä sijoittuu Alexander Wagenaa-
rin ja Harold Holderin (1990) kahta Yhdysvalto-
jen osavaltiota, Iowaa ja Länsi-Virginiää, koske-
va tutkimus. Tutkimuskohteena oli näissä osaval-
tioissa toteutettu viinien myynnin siirtäminen
monopolimyymlöistä yksityisen sektorin hoi-
dettavaksi. Wagenaarin ja Holderin Box-Jen-
kins-analyysi osoittaa viinin kulutuksen lisään-
tyneen huomattavasti molemmissa osavaltioissa.
Iowassa lisäys oli 93 prosenttia ja Länsi-Virgini-
assa 48 prosenttia. Molemmissa osavaltioissa vii-
nien kulutuksen kasvu yhdistyi alkoholijuomien
kokonaiskulutuksen kasvuun. Myös kanadalai-
nen Scott Macdonald (1986) on tullut samankal-
taisiin tuloksiin tarkastellessaan neljää Yhdys-
valtain osavaltiota, joissa myös siirrettiin viinien
myynti monopolin myymälöistä yksityisiin myy-
mlöihin. Tasapuolisuuden nimessä on todetta-
va, että viinien myyntijärjestelmän liberalisoimi-
nen Quebecin maakunnassa Kanadassa ei johta-

Kuvio 1. Alkoholijuomien kulutus juomalajeittain Ruotsissa vuosina 1954—1979, litraa 100-prosenttista alkoholia 15 vuotta täyttäneeltä asukasta kohden



Kuvio 2. Alkoholijuomien kulutus juomalajeittain Suomessa vuosina 1960—1988, litraa 100-prosenttista alkoholia asukasta kohden



nut mitattavissa oleviin muutoksiin viinien kulutuksessa (Smart 1986; Lamarche, ajoittamaton).

Keskioluen vapauttaminen Ruotsissa ja Suomessa on myös tarjonnut mahdollisuuksia tutkia jakeluverkoston laajentumisen vaikutuksia. Stanley Novalin ja Tom Nilssonin (1984) mukaan alkoholin kulutus oli Ruotsissa selvästi suurempi

niinä vuosina, joina keskiolut oli myynnissä, eli vuosina 1965—1977 (kuvio 1). Novalin ja Nilssonin analyysi osoittaa, että alkoholijuomien kulutus oli vuosina 1965—1977 keskimäärin 15 prosenttia korkeammalla tasolla kuin se olisi ollut ilman keskioluen laskemista markkinoille.

Ruotsin osalta kannattaa myös mainita vahvan oluen myyntikokeilu, joka toteutettiin Göteborgin ja Bohusin sekä Vermlannin läänien elintarvikeliikkeissä. Kokeilu alkoi marraskuussa 1967, ja alkuperäisenä tarkoituksena oli päättää kokeilu vuoden 1968 lopussa. Kokeilun mukaan tuomat ongelmat johtivat kuitenkin sen keskeyttämiseen jo heinäkuussa 1968. Kokeilun aikana vahvan oluen kulutus lisääntyi huomattavasti kummassakin läänissä. Vahvan oluen myynti kahviloille ja ravintoloille kolminkertaistui ja vähittäismyynti yli kymmenkertaistui (Svenska folkets . . . , 1971).

Suomessa keskiolut vapautui tammikuun 1. päivänä 1969 eli samana päivänä, jolloin vuoden 1968 alkoholilaki tuli voimaan. Keskioluen myynti alkoi vuonna 1969 käytännöllisesti katsoen kaikissa elintarvikeliikkeissä ja useimmissa kahviloissa. Samaan aikaan lisääntyi Alkon myymälöiden ja ravintoloiden lukumäärä 20 prosenttia. Myös alkoholijuomien ostoon oikeuttavat ikäraajat alenivat vuonna 1969. Väkevien ostoon oikeuttava ikä aleni 21 vuodesta 20 vuoteen ja mietojen ostoon oikeuttava ikä 21 vuodesta 18 vuoteen.

On vaikea erottaa keskiolutlain vaikutuksia muiden tekijöiden vaikutuksista. Todettakoon, että alkoholin saatavuuden muutoksen ohella myös kulutusmenot kasvoivat 10 prosenttia vuodesta 1968 vuoteen 1969. Joka tapauksessa alkoholin kulutuksen voitiin todeta lisääntyneen 46 prosenttia vuonna 1969 (kuvio 2). Lisäys oli melkein kokonaan peräisin keskioluen kulutuksen kasvusta; se oli 240 prosenttia (Mäkelä & Österberg 1975).

Alkoholijuomien saatavuuden helpottuminen jatkui 1970-luvun ensimmäisellä puoliskolla, jolloin Alkon myymälöiden lukumäärä lisääntyi noin 30 prosenttia ja ravintoloiden lukumäärä 35 prosenttia. Samanaikaisesti kulutusmenot kasvoivat neljänneksen ja suomalainen yhteiskunta muuttui suuresti monessa muussakin suhteessa (Mäkelä & Sulkunen & Österberg 1981). Keskioluen kulutus ei lisääntynyt vuodesta 1969

vuoteen 1974, mutta kaikkien muiden alkoholi-juomien kulutus kasvoi voimakkaasti. Seurauksena oli, että alkoholin kulutus oli vuonna 1974 noin 50 prosenttia suurempi kuin vuonna 1969.

Edellä tarkasteltujen alkoholipoliittisten rajoitusten ohella ovat monet muutkin rajoitukset olleet tutkimusten kohteina. Tällaisia ovat esimerkiksi alkoholijuomien mainonnan rajoitukset (ks. esim. Partanen & Montonen 1988; Smart 1988) ja muutokset alkoholijuomien ostoon oikeuttavissa ikärajoissa (ks. esim. Wagenaar 1983; Wagenaar & O'Malley 1990). Monet tarkastelluista rajoituksista ovat luonteeltaan marginaalisia, ja tutkimusten tulokset ovat monesti olleet kiistanalaisia (Österberg 1990b). Kiistanalaisuus koskee erityisesti alkoholimainonnan ja sen rajoitusten vaikutuksia. Muutokset alkoholijuomien ostoon oikeuttavissa ikärajoissa ovat sen sijaan tuottaneet mitattavissa olevia muutoksia Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa (Smith 1985).

Yhteenvedo ja keskustelu

Tutkimukset osoittavat, että vapaamielisempi alkoholikontrolli, silloin kun se on koskenut alkoholijuomien hinnoittelua ja jakeluverkoston laajuutta, on johtanut useimmissa tapauksissa alkoholin kulutuksen kasvuun. Edelleen on aihetta olettaa, että joukolla enemmän tai vähemmän marginaalisia rajoituksia on vaikutuksia alkoholin kulutukseen. Ainakin on selvää, ettei alkoholikontrollin liberalisointi johda lyhyellä aikavälillä alentuneeseen alkoholin kulutukseen.

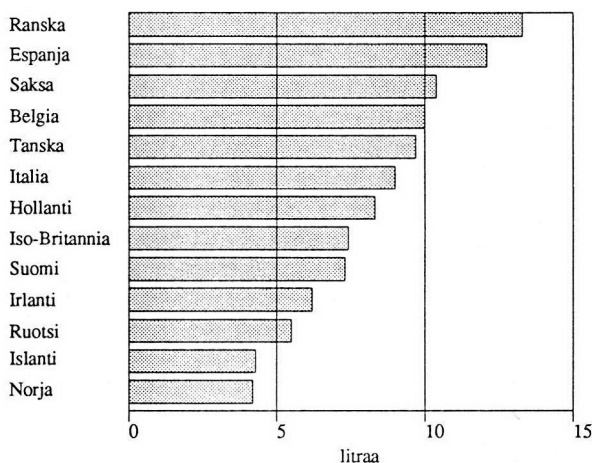
Kun samanaikaisesti otetaan huomioon mahdollisten alkoholipoliittisten muutosten suuruus sekä niiden todennäköiset vaikutukset, voidaan pitää selviönä, että alkoholiverotus on avainasemassa tulevan kulutuskehityksen kannalta. Tämä arvio perustuu osittain siihen, että alkoholijuomien jakeluverkosto on jo varsin laaja. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa merkitsevän sitä, ettei esimerkiksi täydellisellä monopolijärjestelmästä luopumisella voisi olla dramaattisia vaikutuksia.

Kuten edellä todettiin, yhdistyi vuoden 1968 alkoholilain ja keskiolutlain voimaantulo alkoholijuomien kulutuksen 46 prosentin kasvuun Suomessa vuonna 1969. Eräät tutkijat ovat huomauttaneet, että on mahdotonta eritellä muuttu-

neen lainsäädännön vaikutusta kulutukseen, koska lainsäädäntö sekä lisäsi alkoholin saatavuutta että vaikutti ihmisten käsityksiin alkoholijuomista ja erityisesti keskioluesta. Huomautuksessa on perää sikäli, että Suomen tapaus ei anna teknisesti yleispätevää kuvaa siitä, mitä tapahtuisi jossakin muussa maassa alkoholilainsäädännön muuttuessa vastaavalla tavalla. Toisaalta on kuitenkin tärkeä huomata, että uuden lainsäädännön vaikutuksia etsittäessä ei arvioinnista tule jättää pois niitä yhteiskunnallisia prosesseja, jotka lainsäädäntö pani liikkeelle ja jotka myöhemmin johtivat kulutuksen muutoksiin. Se, mitä tapahtui Suomessa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa, on nähtävä esimerkkinä siitä, mitä voi tapahtua missä tahansa maassa, kun alkoholipoliittisin toimin lisätään huomattavasti alkoholijuomien saatavuutta. Suomen esimerkki antaa viitteitä siitä, minkälaisia vaikutuksia ja tapahtumakulkuja kannattaa etsiä tilanteissa, joissa alkoholipolitiikka ja alkoholin saatavuus muuttuvat dramaattisesti. Ja jos EY vaikuttaisi Pohjoismaiden alkoholimonopoliin olemassaoloon, muutokset voisivat olla dramaattisia.

Jokapäiväisessä keskustelussa on usein tapana tietoisesti tai tiedottomasti verrata keskenään eri maita ja niissä vallitsevia oloja. Alkoholista puhuttaessa ajatuksen kulku on usein suurin piirtein seuraava: Jos alkoholijuomia myytäisiin Pohjoismaissa samalla tavalla kuin Keski- ja Etelä-Euroopan maissa, alkoholiot olisivat Pohjoismaissa samanlaiset kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa. Lyhyen ajan ennustuksena tällainen ajattelu on kuitenkin höllynpölyä; se ei nimittäin ota huomioon sitä, että useat ilmiöt, kuten esimerkiksi alkoholin käyttö, määräytyvät monista historiallisista erityispiirteistä ja kulttuurisista traditioista ja että nämä eivät muutu kovinkaan nopeasti ulkoisten olosuhteiden muuttuessa. Edellä mainittua ajattelutapaa voidaan myös testata tarkastelemalla kuviota 3, jossa on esitetty alkoholijuomien kulutustaso eräissä Euroopan maissa. Olisiko siis niin, että Pohjoismaiden alkoholipolitiikan eurooppalaistuminen johtaisi eurooppalaiseen kulutustasoon? Vastattaessa tähän kysymykseen kannattaa palauttaa mieliin, että Saksassa, Hollannissa ja Belgiassa alkoholijuomien verotus on suurin piirtein sama kuin EY:n jäsenmaiden keskiarvo. Jotta Suomi nou-

Kuvio 3. Alkoholijuomien kulutus eräissä Euroopan maissa vuonna 1988, litraa 100-prosenttista alkoholia asukasta kohden



Lähde: Hoeveel. . . , 1989.

sisi kulutuksensa osalta näiden maiden tasolle, saisi alkoholin kulutus nousta Suomessa noin kolmanneksen. Jotta Suomi olisi alkoholipoliittisesti samanlainen kuin EY:n jäsenmaat, olisi Suomen muun muassa puolitettava alkoholijuomien hinnat, alennettava alkoholijuomien ostoon oikeuttavaa ikärajaa noin 2 vuodella, sallittava alkoholijuomien mainonta sekä annettava kaikkien liikkeiden ja ravintoloiden myydä haluamiaan alkoholijuomia. Muistettakoon lisäksi, että jo aiemmin mainitun Salomaan arvion mukaan nostaisi pelkästään hintojen alentaminen kulutustasomme 9,5—10,5 litraan eli Saksan liittotasavallan ja Belgian tasolle. Toisesta esimerkiksi käy Tanska, jossa kulutus jo nyt on käytännöllisesti katsoen samalla tasolla kuin Saksassa ja Belgiassa². Muistuttaakseen näitä maita myös alkoholiverotukseltaan Tanskan olisi kuitenkin lievennettävä alkoholiverotustaan ja alennettava alkoholijuomien hintoja huomattavasti.

Esityksen alussa totesin, että periaatteessa ei ole mitään syytä epäillä, ettei alkoholijuomien saatavuuden säätely vaikuttaisi alkoholijuomien kulutukseen. Myös esittämäni empiirinen aineisto puhuu tämän yhteyden puolesta, ainakin lyhyellä aikajänteellä. Lupasin myös alustavasti tarkastella niitä tehokkaita alkoholipoliittisia

keinoja, joita meillä on käytettävänä, jos Euroopan yhdentyminen edellyttäisi, ettei alkoholijuomien hinnoittelua ja alkoholijuomien saatavuuden säätelyä voitaisi käyttää alkoholipoliittikan välineinä. Tämä tarkastelu on varsin lyhyt. On nimittäin ilmeistä, että jos hintapolitiikasta ja saatavuuden säätelystä on luovuttava, ei käytettävissä enää ole mitään tehokasta alkoholipoliittista välinettä. Saatavilla olevien tutkimusten valossa alkoholivalistus, tiedotus ja kasvatusta eivät kykenisi lyhyellä aikavälillä täyttämään niitä tehtäviä, joita nykyinen virallinen alkoholi-kontrolli hoitaa (ks. esim. Partanen & Montonen 1988; Moskowitz 1989).

On valitettavaa, että alkoholivalistusta koskevat tutkimukset eivät anna suurempaa toivoa valistuksen mahdollisuuksista. On myös valitettavaa, ettei Pohjoismaissa ole vallalla sellaista epävirallista alkoholikontrollia, joka voisi pitää kulutuksen kurissa, niin kuin on asianlaita monessa muussa maassa. Ja koska meillä ei ole epävirallista kontrollia, ei meillä myöskään ole varaa luopua virallisesta alkoholikontrollista.

Kirjallisuus

Alcohol taxation and the European Community. The Institute of Alcohol Studies, September 1990

Alkohol- och narkotikautvecklingen i Sverige. Rapport 88. Stockholm: CAN, 1988

Amundsen, Arvid: Hva skjer når et vinutsalg åpnes. Norsk tidsskrift om alkoholspørsmålet 19 (1967): 2, 65—82

Amundsen, Arvid: Endringene i drikkevaner etter åpning av vinmonopolutsalg i Eidsvoll 1968. Norsk tidsskrift om alkoholspørsmålet 25 (1973): 3, 133—151

Bruun, Kettil & Edwards, Griffith & Lumio, Martti & Mäkelä, Klaus & Pan, Lynn & Popham, Robert E. & Room, Robin & Schmidt, Wolfgang & Skog, Ole-Jørgen & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa: Alkoholipoliittikka — kansanterveydellinen näkökulma. Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja 26. Forssa: Alkoholitutkimussäätiö, 1975

Godfrey, Christine: Factors influencing the consumption of alcohol and tobacco. A review of demand models. Addiction Research Centre for Health Economics, University of York. York 1986

Hoeveel alcoholhoudende dranken worden er in de

² Kun otetaan huomioon tanskalaisten rajakaupan yhteydessä Saksan liittotasavallasta tuomat alkoholijuomat, voidaan perustellusti väittää, että alkoholin kulutus on jo nyt Tanskassa suurempi kuin Saksan liittotasavallassa ja Belgiassa.

wereld gedronken? Schiedam: Produktschap voor Gedistilleerde Dranken, 1987

Horverak, Øjvind: Norsk alkoholpolitikk 1960—1975. Oslo: Statens institutt for alkoholforskning, 1979

Huitfeldt, Bernhard & Jorner, Ulf: Efterfrågan på rusdrycker i Sverige. En ekonometrisk undersökning av konsumtionens utveckling efter motbokens avskaffande. Rapport från Alkoholpolitiska utredningen (APU). SOU 1972:91. Stockholm 1972

Kuusi, Pekka: Alkoholijuomien käyttö maaseudulla. Vä-kijuomakysymyksen tutkimussäätiön julkaisuja 3. Helsinki 1956

Lamarche, Pierre: The impact of "Bill 21" authorizing the sale of wines in the grocery stores in the province of Québec. Canada: Health and Welfare, undated

Lau, H.-H.: Cost of alcoholic beverages as a determinant of alcohol consumption. In: Gibbins, R. J. & al. (eds.): Research advances in alcohol and drug problems. New York: Wiley, 1975

Macdonald, Scott: The impact of increased availability of wine in grocery stores on consumption: Four case histories. British Journal of Addiction 81 (1986), 381—387

Moskowitz, Joel M.: The primary prevention of alcohol problems: A critical review of the research literature. Journal of Studies on Alcohol 50 (1989): 1, 54—88

Mäkelä, Klaus & Österberg, Esa: Olut viinamaassa. Alkoholipolitiikka 40 (1975): 6, 255—267

Mäkelä, Klaus & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa: Suomen väkijuomaolot. S. 37—62. Teoksessa: Sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja. 6. vuosikerta. Vammala 1981

Nordisk alkoholstatistik 1987. Stockholm/Helsinki: Socialstyrelsen/Oy Alko Ab, 1988

Nordlund, Sturla: Drikkevaner og vinmonopolutsalg. Oslo: Universitetsforlaget, 1974

Noval, Stanley & Nilsson, Tom: Mellanölets effekt på konsumtionsnivån och tillväxten hos den totala alkoholkonsumtionen. S. 77—93. I: Nilsson, Tom (red.): När mellanölet försvann. Linköping 1984

Ornstein, Stanley I.: Control of alcohol consumption through price increases. Journal of Studies on Alcohol 41 (1980): 9, 807—818

Partanen, Juha & Montonen, Marjatta: Alcohol and the mass media. EURO Reports and Studies 108. World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen 1988

Room, Robin: The impossible dream? Routes to reducing alcohol problems in a temperance culture. Paper prepared for presentation at a Nordic Council for Alcohol and Drug Research conference on Alcohol Policy and Social Change, Hveragerði, Iceland, 3—7 September, 1990

Salo, Maija: Alkoholijuomien vähittäiskulutuksen analyysi vuosilta 1969—1988. Tutkimuslause n:o 15. Helsinki: Alko, taloudellinen tutkimus ja suunnittelu, 1990

Salomaa, Jukka: Euroopan integraatio, alkoholijuomien hinnat ja kulutus. Alkoholipolitiikka 54 (1989): 3, 112—119

Smart, Reginald G.: The impact of consumption of selling wine in grocery stores. Alcohol & Alcoholism 21 (1986): 3, 233—236

Smart, Reginald G.: Does alcohol advertising affect overall consumption? A review of empirical studies. Journal of Studies on Alcohol 49 (1988): 4, 314—323

Smith, D. I.: Effect of increasing the availability of alcoholic beverages on alcohol related morbidity, mortality and crime in four Australian states. University of Western Australia, Department of Psychiatry and Behavioural Science, 1985. (Doctoral thesis)

Sparrow, Margo & Brazeau, Ron & Collins, Howard & Morrison R. A.: International survey. Alcoholic beverage taxation and control policies. 7th edition. Ottawa: Brewers' Association of Canada, 1989

Svenska folkets alkoholvanor. Rapport från alkoholpolitiska utredningen. Stockholm 1971

Tigerstedt, Christoffer (red.): EG, alkohol och Norden. NAD-publikation nr 19. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD), 1990

Wagenaar, Alexander C.: Alcohol, young drivers and traffic accidents: effects of minimum-age laws. Lexington, Mass., USA: D. C. Heath and Co., 1983

Wagenaar, Alexander C. & Holder, Harold D.: A change from public to private sale of wine: Results from natural experiments in Iowa and West Virginia. Paper presented at the 35th International Institute of the ICAA, Berlin, Germany, 10—15 June, 1990

Wagenaar, Alexander C. & O'Malley, Patrik M.: The legal drinking age of 21 in the United States: Effects on drinking practices, risky behaviors and traffic crashes. Paper presented at the 35th International Institute of the ICAA, Berlin, Germany, 10—15 June, 1990

Österberg, Esa: The pricing of alcoholic beverages as an instrument of control policy. Reports from the Social Research Institute of Alcohol Studies No. 83. Helsinki 1975

Österberg, Esa: EY, alkoholi ja Pohjoismaat — onko köydenvento jo ohi? Alkoholipolitiikka 55 (1990): 2, 91—93. 1990a

Österberg, Esa: Current approaches to limit alcohol abuse and the negative consequences of use: a comparative overview of available options and an assessment of proven effectiveness. Technical paper No. 7, Expert meeting on the Negative Social Consequences of Alcohol Use, Oslo, 27 August—1 September, 1990. 1990b.

English Summary

Esa Österberg: Alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutukset (The effects of alcohol control measures)

This article deals first with possible changes in alcohol control policy in the Nordic countries caused by the European integration. Secondly it attempts to evaluate the effects of these changes on alcohol consumption.

The empirical data show quite unequivocally that a more liberal approach to alcohol control in terms of pricing and physical availability of alcoholic beverages leads to increased alcohol consumption. Additionally, there is reason to assume that a series of other more or less marginal restrictions affects alcohol consumption. And finally, there

is no evidence that liberalization would reduce total consumption, at least in the short term.

This article also points out that one possible consequence for harmonization of alcohol taxes is that the alcohol consumption level in the Nordic countries will exceed that of the EC countries. For instance, alcohol consumption in Denmark is currently at about the same level as the average for Germany, Holland and Belgium, but even so Denmark would have to reduce alcohol taxation and prices considerably to reach levels of alcohol taxation comparable with these countries.